SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 59 minutos)

SEÑOR VILLEGAS.- Como soy muy torpe para hablar, voy a leer.

Como recién integrado a esta Comisión -he asistido solamente a la sesión del 6 de mayo- quiero establecer que no soy un recién llegado al tema que nos reúne. Además de haber desarrollado una activa carrera profesional por más de 40 años, he sido Director de la DINOT entre los años 1991 y 1995, y luego fui Director General de Urbanismo en Maldonado entre los años 1996 y 1999. En mi período en la DINOT solicité, reiteradamente, la designación de un asesor jurídico con el cometido, entre otros, de redactar un proyecto de ley. La persona designada fue el doctor H.R. Leis, quien atacó esta compleja tarea. La primera versión de ese proyecto de ley fue presentada en la Sala de Actos del Banco Central del Uruguay. Este proyecto de ley ha evolucionado a la actual versión que, presentada al Poder Ejecutivo y remitida por éste al Senado, es la que hoy esta Comisión está analizando.

En setiembre de 1999, hice el análisis crítico del proyecto que presenté a la doctora Karen Tierney, quien entonces estaba a cargo de la DINOT. No es del caso volver a ese análisis, pero sí a un párrafo de la nota de presentación. La misma decía así: "Estos comentarios no son una crítica. Conozco sobremanera el esfuerzo realizado y lo difícil del tema y, por lo tanto, aprecio el trabajo realizado por el doctor Richard Leis y sus colaboradores. Esta ley es necesaria; puede, tal vez, ser perfeccionada."

Cuando abandoné la DINOT, ocupó el cargo el doctor Ricardo Gorosito. Entiendo que colaboró activamente en la redacción de este proyecto de ley. No solamente eso, sino que redactó un importante texto sobre políticas de ordenamiento territorial.

Finalmente, se perfeccionó el proyecto hasta la versión de 1999, que fue presentada al Poder Ejecutivo en mayo de 2000. Han transcurrido dos años, y hace dos meses que está a estudio de esta Comisión.

He redactado un borrador de glosario que he puesto en conocimiento del señor secretario. Espero comentarios y críticas, pero agradeceré que sean por escrito. Agrego que hay un índice del proyecto de ley, que también acabo de entregar al señor secretario.

Asimismo, he redactado algunas notas por las cuales deseo llamar la atención de esta Comisión, respecto al alcance que entiendo deberá tener esta ley. Como son relativamente breves, me permitiré leerlas. Esta semana he realizado la lectura de las actas anteriores y he recibido del arquitecto Sienra un cuadro comparativo que no he analizado aún, pero me da la impresión de que constituye un serio aporte.

Estas notas empiezan con un acápite, una cita que me pareció sensacionalmente adecuada a lo que nosotros estamos tratando. La cita es un comentario literario del señor Rodolfo Fattorusso, y dice así: "El sueño que tenía Descartes de construir una ciudad desde el trazado de los solares y las calles, de levantar un sistema de pensamiento a partir de un solo principio, de fundar un Estado como resultado del genio de un único e inicial Legislador" -y mencionaba el caso de Licurgo en la ceremonia- " verifica pocos ejemplos en el curso de los acontecimientos del mundo." Lo importante viene ahora: "El inescrutable azar y los caprichos de los hombres, han dispuesto como regla general, que los hechos, las personas y los fenómenos se constituyan en históricos, de un modo extraño a todo cálculo, proyecto o previsión". O sea que se destaca la relatividad de las normas firmes o rígidas. Continúo diciendo que las condiciones o normativas que se podrían establecer para el ordenamiento territorial en cualquier escala o para cualquiera de los procesos de asentamiento de poblaciones y sus actividades tienen, en los hechos, un alcance muy limitado, tanto en el tiempo como en el espacio, porque se trata de determinar normas estables -o relativamente estables- para regular situaciones que son esencialmente cambiantes o contingentes. La referencia al concepto de lo cartesiano en la cita anterior y a sus fracasos, contiene para nuestra actividad de planificadores un aviso muy claro: las normas o los procedimientos no pueden ser rígidos, sino que deben ser flexibles y adaptables a situaciones de crecimiento y cambio. La estructura institucional del Uruguay es tal, que las autoridades departamentales hacen difícil la redacción de normas generales en lo que respecta al uso del territorio departamental.

Un país como el Uruguay, que mide 500 kilómetros de norte a sur y otros tantos de oeste a este y está dividido en diecinueve departamentos, tiene una autonomía política y administrativa que hace que las autoridades departamentales o Gobiernos Departamentales actúen en muchos casos de manera independiente. Si bien la Constitución nacional establece las relaciones entre ambos sistemas, la interpretación que se puede dar por parte de los departamentos hace que las leyes nacionales sean utilizadas en forma diferente a lo que pudo haber sido la intención de los Legisladores. Este es, por ejemplo, el caso de la Ley de Centros Poblados. Esa autonomía es particularmente fuerte en lo político y parcialmente en lo administrativo pero, en lo relativo al uso del territorio, la potestad de los Gobiernos Departamentales es casi total, tanto en lo que tiene que ver con los usos del suelo, los fraccionamientos y las disposiciones que afectan a las construcciones. Solamente en lo referente a seguridad y política exterior del país, algunas leyes nacionales limitan estas autonomías; por ejemplo, las que rigen la vialidad nacional, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y tránsito aéreo y marítimo, al igual que la generación y distribución de energía eléctrica, comunicaciones telegráficas, telefónicas, radiales y televisivas. A esto se agrega la obtención, purificación y distribución de agua potable, así como también las redes de distribución y disposición de aguas servidas que están regidas por leyes nacionales y son atendidas por distintos Entes estatales.

De cualquier modo, si bien muchos servicios se gestionan y operan a través del Gobierno Central, lo fundamental del ordenamiento territorial y las construcciones, está regido por normas departamentales de manera casi exclusiva.

Por lo expuesto, parece claro que todo intento de establecer normas nacionales sobre el uso del territorio debe quedar limitado a propósitos y directivas muy generales. Cualquier otra formulación resulta de muy difícil aplicación, en virtud de lo establecido en la Constitución de la República y en la Ley Nº 9515 de 1935, que es la Ley Orgánica de Gobiernos Departamentales.

Podría diferenciarse de este esquema tan cerrado lo relativo al medio ambiente, que está regulado por la Ley Nº 16112 -de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente- el Decreto reglamentario Nº 310/994 y la Ley Nº

16466, de evaluación de Impacto Ambiental. Son normas reglamentarias que establecen pautas sobre temas no indicados expresamente en las normas autonómicas departamentales. En forma similar, las Leyes Nº 10.723 y Nº 10.866 de Centros Poblados, del año 1946, han determinado normas generales pero, a la vez, han otorgado a los Gobiernos Departamentales facultades que distorsionan sus propósitos iniciales.

Por tales consideraciones, se puede concluir que toda acción o gestión sobre los suelos urbanos y suburbanos compete a las Intendencias. Por tanto, ello hace que una Ley de Ordenamiento Territorial deba limitarse a normas muy generales y que el proyecto de ley de junio de 1999 -que es el que estamos considerando- deba reconsiderarse, necesariamente, dentro de este cuadro general.

Muchas gracias.

SEÑOR SIENRA.- Después de estas últimas reuniones, tengo la impresión de que todos los que participamos estamos de acuerdo en algunas cosas básicas, por ejemplo, en que la Ley va a tener que definir un sistema nacional de planificación referido al territorio, en el cual algunos aspectos serán responsabilidad del Gobierno Nacional y otros, de los Gobiernos Departamentales. Incluso, hemos dado nombres y hablado bastante de otros aspectos que tienen que ver con planes hechos en forma participativa, etcétera.

Además, creo que hemos avanzado lo suficiente porque hemos visto cuáles son los contenidos de esos instrumentos y, sobre todo, porque hemos analizado bastante lo relacionado con el instrumento nacional.

El proyecto de ley de la DINOT que elevó el Poder Ejecutivo a consideración del Parlamento denomina "Programa general" al instrumento nacional. Personalmente, he indicado en varias oportunidades que no me convence el nombre, pero no voy a hacer cuestión de ello -creo que ninguno de los aquí presentes tiene mayor interés en hacerlo- aunque considero que, como vamos a armar un sistema de planificación, todos deberían llamarse "planes".

En todas estas reuniones también ha quedado claro que la propuesta del Poder Ejecutivo es muy amplia a la hora de describir los antecedentes y la información necesaria para estudiar los planes. Desde mi punto de vista, es excesiva en el detalle para lo que debe comprender una ley, pero sumamente pobre en lo relativo al contenido del plan, es decir, a su propuesta. Al fin y al cabo, todo plan es una síntesis de propuestas. En este caso en particular, el planteo no sólo es bastante escueto -se encuentra en el numeral tercero del artículo 14- sino bastante difícil de entender.

Inclusive, comienza diciendo: "Documento de modelo territorial". Aquí estamos en algo similar a lo que decía "desarrollo territorial". "Modelo territorial" no es una expresión feliz. No sé qué contenido tiene y, por tanto, una pregunta que quiero hacer a los delegados del Poder Ejecutivo, es decir, si pueden explicar qué quiere decir esto porque, quizás, se pueda encontrar una palabra que defina mejor que el vocablo "modelo", que creo es muy malo. Por otra parte, la experiencia indica que cuando se aplica la palabra "modelo" a los términos sociales, se termina en un desastre. Por lo menos, el siglo XX ha demostrado, en forma terrible, lo que ocurre cuando se aplica un modelo a la sociedad.

Al margen, aquí se establece: "Documento de modelo territorial, delimitando las diferentes zonas, redes, polos y ejes de desarrollo territorial", y aquí volvemos a la expresión "desarrollo territorial", que es algo que no puede ser. De manera que a mí no me queda para nada claro el contenido de este artículo.

Tenemos un documento que presentó el Instituto de Teoría y Urbanismo, con fecha 29 de abril de 2002, en donde, no con redacción de ley, pero sí expresa lo que se piensa debe ser el contenido de los planes. En realidad, habla del contenido de estos, pero en el penúltimo parágrafo, dice también que el listado que se hace se refiere, por su temática, a escala nacional. Allí sí tenemos 10 puntos claramente detallados, en donde se explicita lo que debiera contener el plan.

Por último, contamos con el documento que preparó la Intendencia Municipal de Maldonado para la Comisión Técnica del Congreso de Intendentes, en cuyo artículo 7º están redactados, en forma de ley, los contenidos que debiera tener el plan de ordenamiento territorial.

Con la salvedad de lo que dije al principio en cuanto a que entiendo muy poco el numeral 3º de la propuesta del Poder Ejecutivo, me parece que hay muchas coincidencias en lo que plantea el artículo 7º de la Intendencia de Maldonado y el trabajo del ITU.

En primer lugar, ambos señalan que se trata de grandes lineamientos, o sea, lineamientos nacionales que, por otra parte, es lógico, porque es lo que la experiencia de todos los países indica. Hay países que se han puesto a hacer planes de ordenamiento nacionales y lo único a lo que han llegado es a planes sobre grandes esquemas nacionales.

Creo que la redacción que habíamos planteado a la Comisión Técnica del Congreso de Intendentes, con algunos muy pequeños ajustes que voy a leer, sintetiza el planteo hecho por el ITU y también lo que imagino podría ser la presentación del Poder Ejecutivo. Dice: "El Plan Nacional" -cuyo nombre dejaremos para hablar más adelante- "deberá contar como mínimo con los esquemas nacionales de ocupación y uso del suelo, centralidad, las redes generales de transporte, de comunicaciones, de distribución de energía, de distribución de agua potable y saneamiento, las áreas naturales protegidas nacionales e incluirá las zonas de seguridad y defensa. Deberá identificar las acciones estructurantes del Plan, las prioritarias y contar con los estimativos de costos de instrumentación generales y sectoriales."

Cuando hablamos de esquemas nacionales obviamente se está incluyendo a los grandes lineamientos adecuados al nivel nacional de planeamiento que plantea el ITU, y también lo planteado por la ley que creó el Ministerio, que establece que se tiene que dedicar a los temas nacionales en la materia.

Ocupación, uso del suelo y centralidad incluye el planteo de que el Plan contenga los lineamientos generales para los usos principales y prioritarios de distintas áreas, que es lo que se propone en el primer punto del ITU, así como lo relacionado con las actividades, que tiene que ver con el segundo punto del ITU y el tercero referido a la urbanización. Por supuesto, que también incluye la delimitación de diferentes zonas, que es lo que plantea el Poder Ejecutivo.

Las redes generales de transporte, comunicaciones, distribución de energía, distribución de agua potable y saneamiento incluye el señalamiento y localización de las grandes obras de infraestructura relativa a comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas, que tiene que ver con el punto siete del ITU, los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte, relacionado con el punto ocho del ITU y otras cosas más de ese nivel general.

Las redes de distribución de agua potable y saneamiento, incluye el reto del punto siete del ITU; las áreas naturales, obviamente, incluye el punto cuatro del ITU y las zonas de seguridad y defensa el punto cinco. Lo único que no está incluido aquí es la referencia que hace el ITU respecto a las obligaciones ambientales, porque eso es mucho más general. No solamente lo tiene que incluir el Plan Nacional, sino también todos los planes que se hagan a todos los niveles a lo largo y ancho del territorio nacional.

Por otra parte, el planteo general de la ley lo está diciendo en otros artículos y, por lo tanto, creo redundante repetirlo aquí y también en cada uno de los planes. Además, ya es obligatorio, porque la Ley de Impacto Ambiental exige estudiar este tipo de planteos generales a la luz del impacto ambiental. En consecuencia, el impacto ambiental de los planteos debe ser adecuado al medio ambiente.

De manera que lo que traigo a colación puede servir para avanzar en un tema en el que creo que hay que pasar de los conceptos generales a planteos concretos, porque todos podemos hablar -y hay libros en lo material- y traer muchas cosas, pero hay que llegar a una síntesis que permita dar una redacción nacional -o sea, que se adecue a la materia nacional- posible y, por supuesto, adecuada al estado del arte en la materia.

Concretamente, propongo que se tenga en cuenta esta redacción que planteo para describir el contenido del Plan Nacional. No sé si no sería interesante ver si quienes comparte con nosotros esta mesa están de acuerdo en que se incluya todo lo que está planteado. Lamentablemente, hoy no está la gente del ITU, pero luego de leer su propuesta, se podrá ver que esto está incluido.

Por supuesto que para terminar con el tema del instrumento nacional quedarían algunas otras cosas como, por ejemplo, la forma de elaborarlo, la participación, etcétera. Creo que es mucho más simple abarcar eso y que rápidamente podemos llegar a un acuerdo, si es que antes llegamos a uno sobre lo que debe contener el plan.

SEÑOR VILLEGAS.- Hay una parte que acaba de leer el arquitecto Sienra que me llamó la atención y que creo es un error.

Si no interpreté mal, escuché que se hablaba de los presupuestos o costos de las obras.

SEÑOR SIENRA.- En la propuesta que realizo, que recoge la que había hecho la Intendencia Municipal de Maldonado, digo que se deberán indicar las acciones estructurantes del plan y las prioritarias y contar con los estimativos de los costos de instrumentación generales y sectoriales.

SEÑOR VILLEGAS.- Con respecto a los costos estimativos, diré que los mismos no deben figurar en una ley.

SEÑOR SIENRA.- En la ley no deben figurar, sino en el Plan Nacional.

SEÑOR VILLEGAS.- Lo que sucede es que estamos hablando de la ley.

SEÑOR SIENRA.- La ley describe lo que debe contener el Plan Nacional.

SEÑOR VILLEGAS.- Creo que el Plan Nacional tampoco debe incluir un detalle tan elaborado como este de los costos y la instrumentación general y sectorial. Eso pertenece a planes de detalle o de otro nivel -como quiera llamársele- pero el Plan General no puede entrar a ese tipo de consideraciones.

SEÑOR GILMET.- En relación a la intervención del arquitecto Francisco Villegas, quisiéramos realizar algún comentario, fundamentalmente en cuanto a las coincidencias que, aunque repetidas, no está de más explicitar.

En primer término, se refería a la necesidad de la ley.

En segundo lugar, hay un reconocimiento que compartimos enteramente respecto al esfuerzo realizado en la redacción de esta ley, hecho que es notorio, más allá de las imperfecciones o detalles que todos encontramos. No cabe ninguna duda de que estamos enfrentados al análisis de un trabajo seriamente realizado. Ello no obsta a que, como es natural, requiera de perfeccionamiento o que estos sean bienvenidos. Esa es nuestra óptica, es decir, tratar de contribuir a su perfeccionamiento. En ese sentido, él señaló -según interpreto yo- tres conceptos. Uno de ellos refiere a la necesidad de la elaboración de un glosario, que implica el uso de una terminología precisa, con rigor técnico, acordada y consensuada. En ese sentido, considero que podremos disponer de esa propuesta a la brevedad.

SEÑOR BERRUTTI.- Así es.

SEÑOR VILLEGAS.- Se trata de una propuesta tentativa.

SEÑOR BERRUTTI.- El glosario ya fue repartido.

SEÑOR GILMET.- No lo hemos recibido.

(Dialogados.)

Se trata de un elemento de trabajo, pero concuerdo enteramente en que es un punto de partida fundamental.

El segundo concepto importante, que interpretamos se nos ha transmitido, refiere a la necesidad de un marco legislativo flexible. Yo le agregaría, en el mejor sentido de la palabra, que habría que aspirar a la mayor simplicidad.

El tercer elemento que se ha desarrollado con mucha claridad, refiere a lo que en algún momento llamamos el baricentro del sistema nacional de ordenación territorial. ¿Dónde está el baricentro, el centro de la gravedad de un sistema, sea cual sea, en la

realidad de nuestro país? El señor Villegas refiere, justamente, al reconocimiento de la autonomía de los Gobiernos Departamentales. Deduzco de sus palabras que, precisamente, en ese ámbito del departamento, es donde está el baricentro de cualquier sistema que construyamos. El deduce este reconocimiento de una realidad política, institucional e histórica de nuestro país y, en consecuencia, las disposiciones en el ámbito nacional deben tener otro rango. Creo que hay coincidencia con lo que justamente expresaba, también, el arquitecto Sienra.

En la sesión pasada, hicimos ese planteo con respecto al proyecto de ley y en aras de esa mayor flexibilidad y simplicidad, entendiendo que el centro de gravedad del sistema de planificación debe estar en el departamento. De todas maneras, nos parecía que en el proyecto había un desarrollo dentro del ámbito departamental de otras figuras de ordenación y que éstas, de pronto, era excesivas en número, en detalle. Entonces, proponíamos una forma de sintetizarlas en una propuesta que denominábamos Planes Especiales, que pudiera abarcar a todas ellas bajo una misma figura. Se trata simplemente de una propuesta para discutir, pero de todos modos entendemos que el proyecto de ley y Mensaje del Poder Ejecutivo sigue siendo válido. También podemos imaginar un proyecto de ley que realice un desarrollo "in extenso" de distintas figuras de planificación en el ámbito departamental. El ánimo de nuestra propuesta es lograr una mayor simplicidad. Entendemos que no es contradictorio con la propuesta del Poder Ejecutivo. Si se entiende que es favorable que en el texto de la ley aparezca un desarrollo de las distintas figuras, no nos opondríamos, porque entendemos que no es algo sustancial. Me refiero en estos términos, ya que he leído la versión taquigráfica de la sesión del 6 de mayo y pude advertir que esto no lo he expresado de esta forma tan explícita. Por tanto, me parecía necesario aclarar el alcance de la propuesta

SEÑOR VILLEGAS.- En el mismo sentido de lo que hablaba el arquitecto Gilmet, quiero aclarar que si bien hice un estudio muy crítico de la ley en su momento -que desde luego conoce el doctor Leis- lo realicé cuando no estaba vinculado al Ministerio. Ahora soy asesor honorario de la DINOT, y en ese carácter estoy presente aquí. Sin embargo, eso no implica que con mi amigo, el doctor Leis, no hayamos discrepado en muchas oportunidades. Por ejemplo -esto lo digo como una observación muy general- encuentro que es contradictorio el espíritu que plantea la exposición de motivos que precede al proyecto con lo que se desprende del propio texto. La exposición de motivos preconiza la flexibilidad, la simplicidad y la adaptabilidad a las situaciones distintas; el texto del proyecto de ley no. Esa es la esencia de la contradicción -y está bastante explícita- entre, repito, la exposición de motivos y el texto de la ley. Por este motivo, he discrepado con el doctor Leis en varias oportunidades.

Sólo quería efectuar esta aclaración. Gracias.

SEÑOR SIENRA.- Creo que en una buena medida este proyecto de ley termina definiendo el glosario básico con el que se va a manejar el país en el campo del ordenamiento territorial. Ya el planteo de la ley, cuando comienza a definir los distintos tipos de planes, las áreas que hay, etcétera, está definiendo un glosario básico. Por esto es muy importante que la definición sea adecuada. Tengo que decir que en el Uruguay -y, obviamente, en todos los países democráticos del mundo- el baricentro del ordenamiento territorial son las autoridades locales, en nuestro caso, los departamentos. En otros países son los municipios, que tienen jurisdicciones mucho menores que los departamentos nuestros y, generalmente, las circunscripciones políticas un poco mayores -que en España se llaman provincias y comunidades autónomas, y en otros lados pueden denominarse estados o provincias- también tienen jurisdicciones, pero en la parte estructural y no en lo que tiene que ver con la gestión fundamental, que es llevada adelante por los municipios. Entonces, no es ninguna novedad. Creo que no hay nadie en el mundo que se dedique a este tema que no haya reconocido esto y sepa que la experiencia en cualquier país es así.

Personalmente, se me hace difícil hablar de los distintos instrumentos porque para poder hacerlo habría que definir sus contenidos. En ese aspecto es en el que no se está avanzando; por lo menos, yo advierto que en todas las reuniones estamos como dando vueltas alrededor de una noria, hablando de que se necesitan instrumentos. Me gustaría precisar, concretamente, qué es lo que le vamos a pedir a cada instrumento. Luego de eso, sería muy fácil ver cuáles serán los nombres y demás.

También quiero hacer notar lo siguiente. Tanto en el programa nacional como en todos los planes departamentales que propone el Poder Ejecutivo, la parte más extensa -no hablo de la parte medular porque ésta se conforma, en cualquier plan, con las propuestas- es la de antecedentes y de visiones para atrás, o de las políticas que, en definitiva, son visiones para el futuro, pero no son el futuro en sí mismo. Digo esto porque el futuro lo construye la gente. Si el plan no es adecuado, el futuro lo va a construir la gente fuera de él. Por lo tanto, las visiones prospectivas son herramientas de trabajo, pero lo más importante de todo es el plan, porque es la síntesis del pasado y del futuro y lo que marca los objetivos a los que nosotros queremos llegar. Entonces, hay que decir cuáles son los contenidos del plan, y hacerlo de una manera sintética para que sea algo amplio y flexible. Y en esto es que yo no veo que estemos avanzando.

Nosotros hemos realizado propuestas con este fin. No pretendo que las compartan pero sí me gustaría que, por lo menos, se hiciera una comparación porque, al fin y al cabo, parece que las propuestas que vienen del interior no son siquiera dignas de ser mencionadas. Personalmente, estoy seguro de que no solamente son sensatas, sino que les puedo asegurar que existe un trabajo teórico y de información muy grande en ellas. Además, no estoy de acuerdo en que redactar una ley de este tipo sea un trabajo extraordinario porque, al fin y al cabo, yo he redactado una iniciativa que es tan aceptable como la propuesta por el Poder Ejecutivo. No considero haber hecho un trabajo extraordinario pero, claro, no es la primera vez que redacto un proyecto de norma.

Entonces, entiendo que si no optamos, como metodología, por definir lo que queremos que contengan las normas, podemos pasarnos cinco años dando vueltas y no vamos a llegar a ningún resultado. Digo esto porque el nombre no hace a la cosa.

Además, tengo la impresión de que está claro que todo lo que se refiere a información no es parte del plan; son antecedentes y elementos importantes para entenderlo, evaluarlo y analizarlo pero, repito, el plan no son ni los antecedentes ni las políticas prospectivas. El plan consiste en propuestas concretas de actuación que se implementarán luego por políticas, por normas, por obras o por lo que sea. En consecuencia, el plan es la clave y hay que definir sus contenidos en todos sus niveles para poder avanzar en algo.

SEÑOR SOUTO.- Está muy claro lo que ha dicho el arquitecto Gilmet. Si bien no lo aclaró el otro día, quedó claro que el espíritu de sus palabras era que debía buscarse un mecanismo lo más flexible y simple que se pudiera lograr. Esto sería lo mejor y es el objetivo que persigue todo Legislador cuando va a sancionar una ley -no digo que nosotros no lo estemos haciendo- porque cuando se redacta una norma se busca que esta sea de fácil interpretación y comprensión y que, además, cubra todas las posibilidades. Esto, sin lugar a dudas, es lo más difícil, por lo que la gran mayoría de las leyes son un tanto extensas al tener que cubrir una

cantidad de requisitos. No siempre es fácil decir lo que se quiere en forma sencilla; no es un objetivo fácil, aunque sí lo parece para el arquitecto Sienra, que lo ha conseguido en su proyecto, pero esto no sucedió en el texto que envió el Poder Ejecutivo, pues se preocupó más en que estuviera todo que en que fuera de fácil lectura.

En cuanto a lo relativo al programa, debo decir que la palabra "desarrollo" fue sacada del texto desde el primer momento, lo que fue aclarado antes de que comenzara a sesionar esta Comisión. Lo digo porque tal vez no se ha leído la cita del Subsecretario en su momento, el doctor Gorosito; el término "desarrollo" claramente quedó afuera.

En cuanto a lo de programa general o plan nacional, creo que hay que leer todo el capítulo en su conjunto, porque el objetivo también forma parte de lo que se quiere lograr con esto. Precisamente, se habla de cuál va a ser el objetivo y se dice que la elaboración de este plan se hará en forma concertada. Si bien el texto puede estar mal redactado -quiero hacer un paréntesis para decir que no venimos a defender el texto, sino a lograr la mejor solución- pienso que tal vez habría que lograr una síntesis de todos estos puntos, pero son elementos que deben ser considerados. Téngase en cuenta que no estamos hablando de meros antecedentes, pues los elementos a que hacen referencia los artículos 1º a 6º, en realidad, hablan de que la propuesta, el plan o el programa deberá contener todas estas cosas. De pronto, lo más adecuado sería buscar una fórmula más sencilla para conceptos como, por ejemplo, política de desarrollo regional.

Concretamente, lo que quiero decir es que no se puede ver este artículo como que habla exclusivamente de antecedentes. Pero sin lugar a dudas, como decía el arquitecto Villegas, sería ideal llegar a un texto más sencillo, aunque creo que es mejor que el proyecto contenga todo, aun a riesgo de que sea complejo. Por cierto, ese fue el espíritu con que se incluyó esta descripción tan elaborada y tan desarrollada. Lo mismo es válido para la referencia que hacía el arquitecto Sienra en cuanto a que como contenido del programa se debía incluir el concepto de impacto ambiental ...

SEÑOR SIENRA.- Hablaba en términos generales.

SEÑOR SOUTO.- Pero pienso que debería figurar como un artículo del proyecto estableciendo que todos los planes lo deben contener, pues la reiteración no significa que esté mal. Dicho de otro modo, no creo que se pueda leer como que lo que interesa son los elementos de diagnóstico, lo previo, y no el programa. De todos modos, reitero que tal vez se podría lograr una redacción más sencilla, como es el anhelo de todos. Ese es el espíritu con el que nos ha enviado el Poder Ejecutivo para lograr el mejor instrumento legal para una situación que no es tan simple. No creo que sea tan sencillo redactar una ley de ordenamiento territorial, sobre todo cuando existen competencias de muchísimas instituciones con diferentes rangos jerárquicos. Por cierto, hay que contemplar competencias municipales, de juntas locales autónomas, de juntas departamentales, del Congreso de Intendentes, así como las capacidades y competencias de los Entes Autónomos y los distintos organismos que actúan dentro del Poder Ejecutivo. Precisamente, la ley que creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente fue bastante sabia por cuanto dice que el Ministerio coordinará los distintos intereses y cada una de las competencias de los demás organismos que intervengan.

De modo que el tema es complejo, pero sería ideal poder lograr una síntesis.

SEÑOR VILLEGAS.- En lo personal, he tenido oportunidad de trabajar con varios Intendentes -en los últimos años, especialmente en la Intendencia de Maldonado- y puedo decir que conozco bastante toda la República, desde Bella Unión hasta Rocha. He atravesado todo el país y creo que he visto de todo. Por lo tanto, tengo una visión bastante global de todos los problemas que se plantean a nivel de los departamentos.

Por cierto, es claro que la Constitución establece que el gobierno y la administración de los departamentos serán ejercidos por las Intendencias, o sea, por los Gobiernos Departamentales. Sin embargo, hay dos elementos a tener en cuenta. He podido verificar la pobreza de la mayor parte de las Intendencias en la parte técnica; diría que es una pobreza franciscana, pues hay algunas que tienen conceptos muy claros y otras que, inclusive, en algunos casos, ni siquiera los quieren tener. Pienso que este proyecto de ley tiene un sentido complementario, que es la docencia en cuanto a establecer caminos posibles, aconsejables, para que los Gobiernos Departamentales puedan elaborar sus propios programas. También es claro que cuando los Gobiernos Departamentales no lo hacen o no lo pueden hacer, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene que ayudarlos. Si no me equivoco, este Ministerio ya lleva unos diez años desde su creación y en el transcurso de ese lapso se han podido comprobar y verificar, en los hechos, los problemas de los Gobiernos Departamentales.

Entonces, creo que un rol fundamental del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -que ha cumplido en parte, por una serie de razones que no vienen al caso- es colaborar con las Intendencias Municipales y, en concierto con dichos Gobiernos, ver si es posible elaborar esos planes. Por otra parte, hay que ver si son necesarios porque, más allá de que casi siempre lo son, hay ciudades -ya no departamentos- en involución que no requieren un plan; su único plan es sobrevivir como están. Esto es una realidad. Existe una serie de conglomerados humanos que no precisan de un plan, sino saber cómo vivir. Sin embargo, hay ciudades y departamentos que sí tienen problemas y, por tanto, precisan planes. Es más, el Uruguay, como país, necesita el plan nacional que la Ley de creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente le encomienda a dicha Cartera que formule, que todavía no ha hecho y que no sé si lo podrá hacer en alguna oportunidad. Es una materia pendiente.

A mi entender, la forma que se le pueda dar a este proyecto de ley tiene ese doble sentido: por un lado, normar y, por otro, enseñar. Creo que este es un concepto que debemos tener presente, porque las conclusiones que se puedan adoptar en el texto de la ley no son para normar, sino para ayudar. Muchas de las Intendencias precisan ayuda; no están preparadas, no tienen los medios y se plantean la necesidad del ordenamiento.

SEÑOR SIENRA.- Al principio de la reunión hice un planteo sobre lo que, desde mi punto de vista, debía contener el plan nacional, con el nombre que definiremos llegado el momento, respecto a la propuesta, no respecto a la información ni al método de elaboración, ni siquiera a quien la aprueba. En este sentido, en muchísimas oportunidades he reiterado que el plan nacional debe ser aprobado por ley, como sucede en casi todos los países democráticos. Por otra parte, hice referencia a los puntos de donde había tomado la información y la frase que leí sintetizaba todos los requerimientos de lo que se habló y, sobre todo, de lo que está por escrito, ya que ayuda bastante a resumir. Creo que sería un gran avance si los integrantes de esta reunión pudieran hacer un comentario sobre dicha redacción, en el sentido de si puede tener alguna validez o no, o si incluye lo necesario o le falta algún detalle. Planteo esto porque, una vez que tengamos definido el núcleo de la propuesta, será muy fácil avanzar en el resto.

SEÑOR GILMET.- Quería hacer dos comentarios.

El primero, en realidad, es una pregunta al arquitecto Villegas, en razón de que ha estado cerca de la redacción de este proyecto de ley. Nuevamente, con mucha claridad ha planteado que esta iniciativa tiene dos objetivos; uno de ellos es normar y, el otro, enseñar. En reiteradas oportunidades, los representantes del Instituto de Teoría del Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, expresaban que el sistema de ordenación del territorio que se propone, sea cual sea, debería ser jerárquico, y nosotros coincidimos con ese criterio. Ahora bien; si esta norma tiene el propósito de enseñar y mostrar cuáles son las posibilidades y los instrumentos que se necesitan, ¿podría imaginarse la situación de que algún departamento de la República por su propia realidad, por los escasos recursos del Gobierno Departamental, etcétera, desarrollara una figura de planificación referida a un sector de su territorio -me refiero, por ejemplo, a un centro poblado pujante que tenga un crecimiento dispar respecto al resto del territorio- sin desarrollar toda la batería de instrumentos? Precisamente, en la sesión pasada nos referíamos al caso de Cerro Largo. Allí, de pronto, se ha entendido necesario desarrollar planes para las localidades o los centros poblados en Melo o Río Branco y, sin embargo, no se dispone al día de hoy -más allá de que ha habido propuestas- de un plan departamental. ¿Ese es el sentido?

SEÑOR VILLEGAS.- Creo que es el camino, porque no podemos pensar en resolver todos los problemas de un solo golpe. Tenemos que pensar que los problemas se van resolviendo de a poco y que no hay solución total y absoluta, sino soluciones parciales que se van acumulando. Además, existe, fundamentalmente, una docencia que ejercer. Creo que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene, en ese sentido, una materia a la que todavía no ha podido dar cumplimiento, es decir, que todavía tiene un tema que no ha podido desarrollar; quizás lo ha hecho en parte, pero no en forma sistemática. Por ejemplo, se ha llevado a cabo lo que acaba de señalar el señor Gilmet, o sea, los planes de Melo y Río Branco, que son programas por los cuales se va avanzando, pero no soluciones totales. No sé si existe una solución total en un país que, como dije, tiene 500 kilómetros de ancho y 500 kilómetros de largo y en el que puede haber 19 Gobiernos locales.

Estoy totalmente de acuerdo en cuanto a que hay que descentralizar. La historia de la formación de los departamentos en nuestro país hace que sea muy caprichoso -el caso más conocido es, desde luego, el del departamento de Flores- pero no responde en todos los casos -aunque en algunos sí- a problemas estructurales. De todos maneras, nos encontramos ante una situación ya creada, con una Constitución y una ley departamental que dan determinadas atribuciones, y tenemos que manejarnos dentro de ese cuadro. Dentro de él, creo que la parte docente es más importante, aun, que la normativa.

SEÑOR GILMET.- El segundo comentario que quería hacer es una reflexión en cuanto a los contenidos.

A nuestro criterio, el conocimiento de la realidad y de todo -lo subrayo- el territorio nacional, también el llamado interior, es ineludible e insoslayable para el desarrollo de cualquier figura de ordenación.

En el diagnóstico hay -me animaría a decir que siempre- un germen de la propuesta, o sea que no son los antecedentes. Siempre un diagnóstico realiza una selección actualizada, intencionada, de una realidad compleja y polifacética. En consecuencia, esa descripción siempre es selectiva y está en función de una intencionalidad. Por eso decíamos que allí está el germen de la propuesta. No es especular, no es el reflejo; un diagnóstico no es el reflejo de la realidad. No existe una descripción de la realidad que sea su reflejo; en ese caso sería la propia realidad.

Entendemos que el diagnóstico, además, debe ser perspectivo en el sentido de plantearse los escenarios futuros posibles. Este es un elemento ineludible para el desarrollo de cualquier instrumento de ordenación, cualquiera sea el ámbito.

No obstante ello, coincido con el arquitecto Sienra en el sentido de que debe haber un equilibrio entre el desarrollo de ese conocimiento de la realidad, diagnóstico o como se le quiera llamar y la propuesta, y en que un sobredimensionamiento -habitual, por otra parte- de ese primer capítulo de diagnóstico, obviamente, no es conveniente, que debe haber, insisto, un equilibrio entre ambas partes. Pero ambos capítulos son ineludibles. Por lo tanto, no me referiría a antecedentes. A la hora de la redacción de un instrumento de planificación hay una relectura, una lectura actualizada de esos antecedentes. Dejan de tener ese carácter y pasan a ser el diagnóstico que se realiza a la hora de proponer. Es una interpretación intencionada de la realidad, con un propósito, que es la transformación de esa realidad en función de lo que es el propósito de la ordenación del territorio, que fue la primera materia que tratamos en las sesiones iniciales de esta Comisión.

En consecuencia, si bien coincido con que en los contenidos que aparecen en el proyecto de ley hay un excesivo desarrollo en el capítulo de diagnóstico -por llamarlo de alguna forma- y, por lo tanto, conque debe estar equilibrado, me parece que es insoslayable que no son antecedentes; dejan de serlo, no son un anexo, sino parte sustancial del desarrollo de un instrumento de planificación, un conocimiento actualizado e intencionado -siempre lo es- de la realidad.

SEÑOR SIENRA.- Voy a empezar por lo último que dijo el arquitecto Gilmet. No es concebible ningún plan de ordenamiento territorial -y creo que ningún plan de otro tipo- que no tenga un profundo conocimiento de la realidad y un diagnóstico de ella. Pero uno está acostumbrado a lo que ocurre en el Uruguay: páginas y páginas de documentos de lo que ocurrió para atrás, de lo anterior y de cosas que, en realidad, no tienen demasiado que ver con lo que va a suceder en el futuro. Concretamente, por ejemplo, si uno mira la evolución de la población en Maldonado en las últimas décadas y comienza a hacer proyecciones -como se han hecho- resulta que en el tema ha pesado el cambio de las características de la actividad turística en el mundo. El hecho de que en todo el mundo se pasara, de vacacionar durante todo el verano en un sitio de veraneo a una semana como mucho, ha cambiado totalmente las características y la evolución de la población.

Entonces, creo que es muy importante conocer cómo evolucionó la población, cuáles fueron las variables económicas, etcétera; pero quizá esos no son los elementos fundamentales de la propuesta. Si en ese caso hubiésemos tenido alguna propuesta que se hubiera dado cuenta de que en el mundo estaba cambiando el esquema de tomarse vacaciones, podríamos haber hecho otra cosa.

Tal vez el acento sí tiene que estar en los elementos permanentes del lugar, como la estructura geográfica y ambiental. Hablo de esa parte ambiental, porque no vamos a estar cambiando las cuencas; si bien podríamos hacerlo rellenando y poniendo diques, todos sabemos que esos cambios contra la naturaleza terminan mal. Entonces, esos elementos sí, son absolutamente fundamentales para ser acentuados.

De todas maneras, el diagnóstico, la información que él conlleva y las informaciones de la realidad ambiental y de toda la naturaleza son elementos fundamentales para elaborar propuestas y luego, también, para evaluar si la propuesta se adapta al sitio y puede tener visos de realidad, o para hacer una evaluación, unos años después, en función de sus resultados. Pero no son la propuesta. Creo que para que los planes sean efectivos tienen que ser el plan; todo lo necesario para elaborarlo, entenderlo, pensarlo y diagnosticar la situación, más las metodologías de trabajo -todos sabemos que éstas no solamente influyen en el diagnóstico, sino también en las propuestas- y los esquemas teóricos que vamos a usar para desarrollarlas. En definitiva, las propuestas no se basan sólo en la realidad, sino que también trasmiten esquemas teóricos. Todo eso tiene que ser parte del plan, pero no es su parte sustancial, sino los anexos, lo que integra el plan, pero no lo que va a leer quien vaya a operar con él. Al fin y al cabo, los planes son para que operen los gobernantes y los empresarios privados. Debemos tener un plan que sea legible, claro y que la gente pueda entender rápidamente de qué se trata, porque en definitiva es ésta quien lo usará.

He sido muy crítico con los puntos 1 y 2 del artículo 14, porque creo que sobredimensionan totalmente el diagnóstico. Es más, en el caso del Plan Nacional, a lo sumo, si se quiere llegar a ese tipo de detalle -que creo es incorrecto, pero no importa- me parece que podría ser objeto de la reglamentación de la ley, pero no parte de la ley. Tampoco entiendo lógico entrar en mucho detalle sobre los elementos de conocimiento de la realidad que vamos a usar, porque son muy variables y cada día están apareciendo nuevos instrumentos -como los sistemas de información geográfica que nos permiten unos manejos fenomenales- que no deberían ser listados en la ley. Considero necesario que ésta diga que tiene que haber un diagnóstico de la realidad y elementos de antecedentes, pero luego dejar al planificador que elabore los que encuentre adecuados. Por otra parte, en el Uruguay hay muchísima información, pero todos sabemos que no es compatible entre sí, que no es de fácil acceso y, al final, cada uno que hace un plan termina elaborando su propia información que, en definitiva, no es más que una aproximación muy lejana a la realidad.

Concretamente, voy a reiterar -soy muy reiterativo en este caso- que, entiendo, la ley debe destacar lo mínimo que debe contener el Plan y también decir que debe incluir los antecedentes. No creo que deba listarlos, porque el listado siempre va a ser corto, y ni bien lo terminemos, seguramente aparecerá algo nuevo. Por ejemplo, ahí no dice que debe haber imágenes satelitales, y sin embargo son una herramienta fantástica para trabajar con el territorio. Asimismo, en los Anexos deben estar las metodologías de trabajo y los parámetros con los cuales se hace la propuesta, es decir, los elementos teóricos que se emplean para realizarla y que siempre influyen notoriamente en cualquier plan.

El otro aspecto que quiero destacar, es que en la propuesta que hemos hecho, concretamente cuando hablamos de los Planes departamentales -que, obviamente, es el núcleo de cualquier trabajo de ordenamiento territorial- estamos absolutamente convencidos de que cada departamento es una situación diferente y que cada uno tiene necesidades distintas. Por esa razón también ha habido planes de diferente tipo. Por ejemplo, Rivera está haciendo un plan con Santana; Salto tiene el suyo, Colonia hizo la micro región y ha avanzado en ese lado; Maldonado ha hecho un trabajo sobre toda la costa y Montevideo lo ha realizado de todo el departamento, y obviamente está sintiendo la necesidad de avanzar sobre toda el área metropolitana. También Rincón de la Bolsa tuvo su "plancito" en su momento. Es decir que la necesidad hace que el Administrador, el Intendente Municipal, defina un poco lo que se necesita en ese momento. Obviamente, comparto totalmente lo que dice el arquitecto Villegas, en el sentido de que no se puede hacer todo junto.

Como decía, en nuestra propuesta, cuando definimos los Planes Departamentales, decimos que los planes serán independientes entre sí, pero por supuesto coordinados -como hemos señalado infinidad de veces- tanto en lo interno como a nivel nacional. Asimismo, indicamos que serán los Intendentes departamentales quienes fijen las prioridades para su elaboración o revisión. La única salvedad que hacemos, por la definición a los Planes Departamentales en los cuales no hemos incursionado, es la siguiente: "...salvo los planes urbanísticos que requieren un plan de ordenamiento territorial previo". Precisamente, llamamos "planes urbanísticos" a los que definen la geometría de lo urbano; en cambio, denominamos planes de ordenamiento territorial a los que determinan los usos y las infraestructuras que deben tener. Montevideo, por ejemplo, habla de plan de ordenamiento territorial e incluye las dos cosas, es decir, la geometría y el uso. Creo que este punto es clave, porque es absolutamente imprescindible que la prioridad de los planes sea definida por el Intendente Municipal, que es el administrador que sufre la demanda de la gente. Asimismo, es necesario que se puedan elaborar, o sea que el instrumento no requiera de otros instrumentos para poder ser desarrollado, pero sí coordinado. Si un departamento debe hacer el Plan Director de la ciudad, antes de hacer el plan de ordenamiento territorial de todo el departamento, el mismo será un dato para elaborar un plan departamental, si es que en algún momento llega a hacerse.

SEÑOR VAZQUEZ.- Me parece que la contraposición de ideas que se ha dado, es muy rica, pero al mismo tiempo creo que excede la ambición de trabajo de la Comisión. Digo esto, porque antes de que se incorporara el arquitecto Sienra, en una oportunidad estuvieron presentes los señores Senadores que integran la Comisión y nos pidieron que se volcaran las propuestas, pero no necesariamente buscando consenso. De pronto, si esta fuera la reunión con los Senadores, valdría la pena que se pusiera a votación la moción que plantea el arquitecto Sienra. Me parece que es interesantísima, pero creo que vale la pena hacer los planteos; si hay consenso o unanimidad en apoyar una posición determinada en la redacción que él propone para el contenido de los planes, lo considero espléndido, pero si no la hay y existen dos o tres alternativas, deberían elevarse todas. De ese modo, no ingresamos en una discusión que, en definitiva, no tiene salida, porque nosotros no somos los que vamos a decidir el contenido de la ley.

El otro aspecto que considero del caso comentar, es que el arquitecto Villegas también hizo un planteo que tiene mucho de realista, dada su experiencia y trayectoria. Me refiero a que este proyecto de ley, si llega a votarse una Ley de Ordenamiento Territorial, ya tendría que ser motivo de satisfacción. Asimismo, tendría una labor docente, pero no contundente y definitiva para ordenar el territorio nacional. Mientras escuchaba las diferentes intervenciones, pensaba que, por ejemplo, si bien este proyecto de ley plantea el tema de las competencias, en definitiva no está elaborando un Derecho nuevo en ese terreno, sino constatando y haciendo una fotografía de la realidad actual en ese sentido. Todos sabemos que ni siquiera están bien definidas y que hay un entrecruzamiento de las competencias nacionales, departamentales y autónomas. He escuchado al doctor Martins -que es un hombre de una tremenda autoridad en materia jurídico-administrativa- que si la ley de 1935 sobrevive, es porque no ha habido consenso para votar una nueva, pero no porque se considere allí el factor de la distribución de competencias, que seguramente es bastante obsoleta.

Con estas reflexiones quiero llamar la atención en el sentido de que me parece que vale la pena avanzar un poco más a paso largo, mencionando este tema de los contenidos de los planes, enriqueciéndolo con dos o tres propuestas alternativas. Si queremos volver a trabajar sobre el referido tema de las competencias, pienso que nosotros o la Comisión respectiva del Senado,

deberíamos contar en su momento con el asesoramiento de primer nivel, porque el tema de la competencia del Derecho Administrativo es muy delicado y de larga elaboración. La Cátedra de Derecho Administrativo tiene, dentro de la Facultad de Derecho, un prestigio enorme y es verdaderamente una ciencia autónoma. Por ejemplo, si bien se hace un esfuerzo en la formulación de artículos que refieren a coordinación, creo que ese tipo de articulado debe ser pulido a un nivel que, en mi modesta opinión, excede a nosotros.

(Dialogados)

Continúo hilando el tema con lo que manifestó el señor Villegas y digo que posiblemente esta ley va a ser como un empuje de trabajo, pero no va a conseguir resultados sobresalientes. Los ejemplos que recién mencionaba de los planes para la microregión de Colonia y la región suroeste no han tenido la homologación de normas departamentales y no han sido aprobados en sus ordenanzas. Quiere decir que por ahora son "cartón pintado" y no se ha avanzado mucho más en este sentido. Cuando leemos la prensa vemos que algún Intendente resuelve fortalecer un núcleo industrial en Juan Lacaze e invertir en lo que era la vieja fábrica Campomar, etcétera, y esto sin duda no responde a un esfuerzo de planificación. Creo que la centralidad industrial pasa por otro lado en el plan de la región suroeste. Muchas veces, los Intendentes, al golpe del balde, toman decisiones de esa naturaleza. Como manifesté, la autonomía departamental es algo que está de moda y desde 1985 a la fecha se habla mucho de la descentralización, aunque son conceptos que no se han profundizado debidamente, pero en los que tampoco esta ley va a ahondar. Quizás esté dando una visión demasiado pesimista en este sentido, pero lo que quiero que se entienda es que seguramente valdría la pena hacer avances más prácticos. En el análisis de la ley vemos que hay muchos artículos que son cuestionados y en el paralelo que se ha realizado -que es muy interesante- otros directamente se eliminan. Con respecto a ellos, pienso que si hay consenso en eliminar ocho o diez artículos, eso lo debe tener muy claro la Comisión del Senado cuando comience su consideración y debe ocurrir lo mismo en el caso de quienes defienden ciertas normas.

SEÑOR BERRUTTI.- Desde el punto de vista legislativo, quiero aclarar que todas estas discrepancias -recreando lo que dijo el escribano Vázquez- figuran en un comparativo que elaboró la Secretaría para que ellas queden plasmadas en el papel. Entonces, va a figurar el Mensaje del Poder Ejecutivo con su proyecto y lo que plantea el Congreso de Intendentes, etc. Este comparativo se reparte y se ve qué elementos pueden ser compatibles, de manera de aunarlos y qué otros no lo son. Y finalmente todo ello va a figurar en un informe que se eleva a la Comisión del Senado para que opte por una solución u otra.

SEÑOR SECCO.- Como he dicho en varias oportunidades, creo que nos falta el apoyo de una información jurídica y legal hecha en un conjunto y no de modo independiente. Cuando concurrieron a esta Comisión los señores Senadores, dijimos que sería importante ponernos de acuerdo y realizar -si es posible y el Senado lo autoriza- una consulta con quien fuere, para ordenar algunos pensamientos jurídicos que podemos tener un poco dispersos. Aquí hay abogados que saben mucho, pero me parece importante uniformizar ciertas informaciones con respecto a este tema. Tal vez, también sería interesante hacer consultas a Ministerios, a la UTE, etcétera, sobre todo en lo relacionado a las potestades departamentales y del Poder Ejecutivo, para que nos den sus puntos de vista con respecto al fin y al comienzo de sus derechos y deberes. Podemos hacer estas consultas por separado, pero me parece importante hacerlas en equipo, porque esa fue un poco la filosofía que animó a esta Comisión.

SEÑOR VAZQUEZ.- Creo que sí vale la pena hacer las consultas del caso a los especialistas de Derecho Administrativo. Sin embargo, me parece que eso va a quedar a nivel de la Comisión de Vivienda del Senado cuando comience a analizar el proyecto. Reitero que sería interesante que se cite a hombres como Martins, Cajarville, Delpiazzo, Mariano Britos, que son Grado 5 en este tema.

De todos modos, pienso que esta ley no va a tener solución porque, por ejemplo, hay aspectos que tienen rango constitucional por lo que requerirían modificar artículos de la Carta Magna y otros que aun contando con la definición constitucional, tienen aspectos muy discutibles. Las autonomías departamentales, ni las autonomías administrativas de los Entes Autónomos van a querer ceder terreno, ni el Poder Ejecutivo tampoco lo querrá con respecto a las potestades que hoy le competen a su Ministerio. Entonces, ese es un tema que no va a quedar resuelto en este proyecto de ley.

Sinceramente, pienso que lo que se puede hacer son aportes importantes en cuanto a cómo ve el urbanista el ámbito en el cual esto debería quedar resuelto, es decir, los distintos niveles de decisiones. Esto es, como punto de vista del planificador, del urbanista. Ahora, si además, se puede recoger en una norma coercitiva, que obligue a los Directores de UTE, ANCAP y al Ministro de Transporte y Obras Públicas por igual, y se defina exactamente a quién le compete cortar la cinta, sería lo ideal. De todos modos, no me parece que ello se pueda lograr en este proyecto de ley.

SEÑOR VILLEGAS.- Volviendo al tema de las autoridades departamentales, debemos tener en cuenta una cosa. Los Intendentes municipales en el Uruguay son casi gobernadores y tienen un nivel mucho mayor del que sería la Intendencia. La Intendencia es municipal y la esencia de lo municipal es lo vecinal. Los Intendentes son gobernadores y además son -porque los conozco- absolutamente centralistas con respecto a su territorio de administración.

El territorio departamental para la mayor parte de los Intendentes es la capital departamental, y el resto no existe.

Tuve oportunidad hace unos años, por ejemplo, de hacer el Plan Director de Bella Unión; nunca lo aprobó la Junta. El cono urbano Maldonado-Punta del Este está reglamentado; no se aprobó, pero se aplica. Durante mi actuación en Maldonado se contrataron los planes de la región y de la ciudad de Piriápolis, los cuales no se aprobaron. Por lo tanto, hay una serie de previsiones que están en los planes, que van quedando a lo largo del camino y, por ende, constituyen omisiones graves. Por ejemplo en desarrollo vial de la ciudad de Piriápolis sería necesario adoptar medidas en este momento para prever que en el futuro vaya a darse determinada situación. Sin embargo, ese plan no está aprobado. A su vez, el de San Carlos tampoco lo está, aunque es un departamento que tiene mayor tradición en cuanto a planeamiento.

Entonces, la posición que debemos tomar es muy escéptica en cuanto a obtener apoyo de los Gobiernos Departamentales; difícilmente lo vamos a obtener, a menos que se imponga. Pero eso no se puede hacer porque la Constitución dice lo contrario y no estamos para cambiarla, ni tampoco la Ley Nº 9.515. Tenemos que manejarnos en un tembladeral institucional muy fluido para no incurrir en tonterías. Y uso la palabra "tonterías" en un sentido amplio, no despectivo. Pero sí podemos caer en eso si no nos cuidamos de pisar terreno firme. Eso es lo que me preocupa y en parte me trajo a este grupo porque esto lo he vivido, como varios

de los aquí presentes, ya que hemos actuado en alguna institución del Estado y hemos tropezado con estos obstáculos, fundamentalmente, con la burocracia, con los intereses particulares y personales de mucha gente.

Hay que ser muy cuidadosos y tener una visión muy global y crítica de lo que hacemos. Creo que al proyecto de ley que elaboró el Ministerio, que ha sido presentado a esta Comisión, le faltan las previsiones para ser aplicado, y a eso debemos apuntar. Estamos hablando de una ley general y no de detalles, pues éstos serán resueltos por los departamentos y no por los Ministerios ni esta ley.

SEÑOR BERRUTTI.- Para finalizar, quisiera hacer una aclaración administrativa. Al despacho de la señora Senadora Xavier han llegado dos despachos, de los días 7 y 9 de mayo, y cuentan con la firma correspondiente de recibidos, entre los cuales se encuentra el glosario reclamado por el arquitecto Gilmet.

Se levanta la reunión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 40 minutos)